

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 347.73

*Е. С. Дмитренко**,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри фінансового права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ ФІНАНСОВОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті визначено зміст регулятивної та охоронної функцій фінансового права та особливості їх реалізації за сучасних умов. Проаналізовано проблеми, що впливають на ефективність реалізації зазначених функцій фінансового права. Запропоновано окремі шляхи удосконалення механізму реалізації регулятивної та охоронної функцій фінансового права.

Ключові слова: фінансове право, функції фінансового права, регулятивна функція фінансового права, охоронна функція фінансового права, механізм реалізації функцій фінансового права.

В статье определено содержание регулятивной и охранительной функций финансового права и особенности их реализации в современных условиях. Проанализированы проблемы, влияющие на эффективность реализации указанных функций финансового права. Предложено отдельные пути совершенствования механизма реализации регулятивной и охранительной функций финансового права.

Ключевые слова: финансовое право, функции финансового права, регулятивная функция финансового права, охранительная функция финансового права, механизм реализации функций финансового права.

The article defines the content of regulatory and security functions and the peculiarities of their implementation in modern conditions. The problems, which influence the efficiency of realization of these functions of financial law, are analyzed. Some ways of improving the mechanism of realization of regulatory and security functions of financial law are offered.

Key words: financial law, functions of financial law, regulative function of financial law, security function of financial law, mechanism of realization of functions of financial law.

* Dmytrenko E.S., Doctor of Law, Professor, Head of the Financial Law Department in Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

REALIZATION OF FUNCTIONS OF FINANCIAL LAW: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Постановка проблеми. Зміни, які відбуваються останнім часом у сфері публічної фінансової діяльності, актуалізують науковий інтерес до дослідження функцій фінансового права. У функціях фінансового права, як основних напрямках впливу на фінансові правовідносини, відображається соціальне призначення цієї галузі права, її місце і роль у системі права. Саме шляхом реалізації функцій фінансового права (насамперед регулятивної та охоронної) комплексно вирішуються конкретні завдання фінансово-правового регулювання на конкретному етапі його розвитку.

Із урахуванням зазначеного, особлива роль та призначення функцій фінансового права зумовлюють потребу, з одного боку, ефективного та досконалого механізму їх реалізації з метою належного регулювання фінансових правовідносин, збереження й підтримання правового порядку та належної охорони й захисту фінансової системи України, а з іншого, — наукового обґрунтування цих та інших аспектів означеної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій представників науки фінансового права засвідчує, що проблематика функцій фінансового права є недостатньо дослідженою, окремі аспекти якої розглядаються під час аналізу загальних питань фінансового права (Л. К. Вороноюю, Д. О. Гетманцевим, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковською та ін.). Разом з тим, зміни, які відбуваються у фінансово-правовому регулюванні, потребують дослідження змісту і специфіки механізму реалізації функцій фінансового права за сучасних умов функціонування та розвитку фінансової системи України.

Мета статі (постановка завдань). Метою статті є аналіз механізму реалізації функцій фінансового права. Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі основні завдання: визначити зміст регулятивної та охоронної функцій фінансового права та особливостей їх реалізації за сучасних умов; проаналізувати проблеми, які впливають на ефективність реалізації зазначених функцій; сформулювати напрями удосконалення механізму реалізації регулятивної та охоронної функцій фінансового права.

Виклад основного матеріалу. Питання реалізації функцій фінансового права є одним із основних у механізмі фінансово-правового регулювання, зважаючи на їх безпосередній регулюючий та охоронюваний вплив на фінансові правовідносини. У системі функцій фінансового права особливе та визначальне місце

належить регулятивній функції, основним призначенням якої є регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються чи припиняються у сфері публічної фінансової діяльності. Завдяки цій функції закріплюється та змінюється правовий статус учасників фінансових правовідносин, встановлюється конкретний правовий зв'язок між ними.

Беззаперечно, що реалізація регулятивної функції фінансового права дозволяє розкрити як взаємозв'язок юридичного (нормативного) і соціального аспектів у фінансово-правовому регулюванні, так і залежність функціонування цієї галузі права від різних чинників, що впливають на регулювання фінансових правовідносин. Не менш важливим є й те, що шляхом реалізації цієї функції та юридичного впливу на сферу публічних фінансових відносин відображаються їх сутнісні властивості в конкретний період, а також здійснюється прогнозування та пошук найбільш ефективних засобів правового впливу на фінансові правовідносини. Загалом, завдяки реалізації регулятивної функції фінансового права визначаються вимоги, яким має відповідати зміст фінансово-правових норм за сучасних умов реформування фінансової системи України, а, отже, — напрями їх удосконалення. Саме тому реалізація цієї функції здатна забезпечити ефективне реформування фінансової системи України на шляху до євроінтеграції.

Сучасні умови функціонування держави та інтеграційні устремління України суттєво впливають на регулювання фінансових правовідносин. Йдеться про новий демократичний формат взаємовідносин їх учасників — держави та юридичних і фізичних осіб як партнерських. Іншою особливістю фінансових правовідносин є та, що дії їх суб'єктів зумовлені як публічними, так і приватними потребами, спрямовуються насамперед на реалізацію публічного інтересу. Отже, у аналізованих правовідносинах має місце поєднання публічних та приватних інтересів, але домінуючим є реалізація публічного інтересу, так як дії їх суб'єктів насамперед спрямовуються на задоволення публічних інтересів — державних, суспільних, територіальних. Відповідно, учасники фінансових правовідносин (незалежно від організаційно-правової форми, виду діяльності, форми власності, правового статусу в цілому) так чи інакше беруть участь (безпосередньо чи опосередковано) у формуванні публічних фондів, розподілу або використання їх коштів. Так, за рахунок обов'язкових платежів юридичних та фізичних осіб до бюджетів, державних цільових

позабюджетних фондів не лише забезпечується виконання державою, органами місцевого самоврядування завдань і функцій, а також створюються загальні блага для задоволення як спільних (публічних), так і особистих (приватних) потреб юридичних та фізичних осіб. Саме завдяки такому взаємозв'язку значною мірою задовольняються узагальнені (спільні) інтереси щодо освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо. У зв'язку із зазначеним фінансові ресурси постають вже як механізм соціального партнерства, за допомогою яких досягається баланс інтересів, формується колективна воля спільноти; як фактор координації кожного індивідуального чи корпоративного інтересу, тобто інтересу приватного, із загальнонаціональною ситуацією, а відтак — і інтересом публічним, суспільним [1, с. 153].

Таким чином, особливою регулятивної функції фінансового права є те, що шляхом її реалізації поведінка учасників фінансових правовідносин спрямовується на задоволення публічних інтересів як держави та територіальних громад (адміністративно-територіальних одиниць), так і спільних узагальнених публічних потреб суспільства, його окремих соціальних груп та членів.

З огляду на викладене, ефективна реалізація регулятивної функції фінансового права можлива за умови досконалого формування приписів фінансово-правових норм (якісних за змістом і ефективних щодо застосування), що забезпечить їх ефективне виконання. Однак у фінансовому законодавстві із прийняттям окремих фінансово-правових норм можливе порушення співвідношення як між публічними (державними і територіальними) інтересами, так і між публічними та приватними інтересами учасників фінансових правовідносин. Свідченням цьому є щорічні зміни, які вносяться до Бюджетного кодексу України (надалі — БК України) та Податкового кодексу України (надалі — ПК України) у зв'язку із прийняттям щорічних Законів про Державний бюджет України.

Окрім того, суттєве реформування механізму формування місцевих бюджетів, а, відповідно, і механізму фінансування функцій органів місцевого самоврядування під час бюджетної децентралізації також потребує нормативного закріплення змін у повноваженнях місцевих органів, зокрема щодо їх самостійності при прийнятті рішень із формування та використання бюджетних коштів. Також (незважаючи на внесені зміни до БК України та ПК України) механізм перерозподілу коштів між бюджетами

від окремих податкових надходжень (зокрема, податку з доходів фізичних осіб) на сьогодні не можна вважати досконалим. Можна назвати й інші проблеми, перелік яких свідчить про потребу для їх розв'язання шукати найбільш ефективні засоби, одним із яких вважаємо удосконалення фінансового законодавства. Зазначене обумовлює необхідність суттєвого перегляду й прийняття оновленого переліку власних та делегованих повноважень і, відповідно, розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування (за умови внесення змін до БК України, ПК України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Окрім того, необхідно змінити й сам механізм розрахунків обсягу видатків на фінансування сфери освіти, охорони здоров'я, інших сфер, який має базуватися на соціальних стандартах у цих галузях, які до цього часу не розроблені.

Також варто мати на увазі, що внесення змін до фінансового законодавства (зокрема до БК України та ПК України), як правило, є вимушеним кроком держави, органів місцевого самоврядування для вирішення проблеми недостатнього обсягу надходжень до бюджету. Однак для юридичних та фізичних осіб як учасників фінансових правовідносин вони здебільшого є небажаними, що, в свою чергу вимагатиме комплексу узгоджувальних заходів для забезпечення балансу і захисту їх фінансових інтересів.

Усе зазначене вище свідчить про взаємозв'язок регулятивної функції фінансового права із охоронною. Основним спрямуванням охоронної функції фінансового права є забезпечення виконання юридичними і фізичними особами фінансових обов'язків перед державою, органами місцевого самоврядування та дотримання суб'єктами фінансових правовідносин приписів фінансового законодавства. Іншою стороною реалізації охоронної функції є попередження, виявлення та припинення вчинення порушень фінансового законодавства. Адже результати діяльності органів фінансового контролю свідчать, що кількість порушень фінансового законодавства має тенденцію до зростання.

Саме тому механізм реалізації охоронної функції фінансового права включає систему різних засобів, в тому числі й заходів фінансово-правового примусу, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на учасників фінансових правовідносин, а, отже, — забезпечується законність, правопорядок і фінансова дисципліна у процесі здійснення публічної фінансової діяльності.

Відповідно, формами реалізації охоронної функції фінансового права виступають механізм публічного фінансового контролю та механізм фінансово-правового примусу.

Якщо мову вести про механізм публічного фінансового контролю, то його сутність, насамперед, є контроль за здійсненням публічної фінансової діяльності, тобто за формуванням публічних доходів та за їх розподілом і використанням під час здійснення публічних видатків. Отже, механізм публічного фінансового контролю виконує особливу функцію, яка полягає в забезпеченні повноти і своєчасності надходжень коштів до публічних фондів, їх цільового та ефективного використання [2, с. 64]. З іншого боку, такий механізм в значній мірі повинен мати превентивний характер, адже контрольними заходами можна не допустити порушень фінансового законодавства, а якщо таке мало місце, — то своєчасно їх виявити і припинити, щоб зменшити обсяги нанесеної шкоди.

Ефективний та досконалий механізм фінансово-правової відповідальності як дієвий спосіб регулювання поведінки суб'єктів фінансових правовідносин також є формою реалізації охоронної функції фінансового права. За допомогою такого механізму держава, інші публічні утворення в особі уповноважених ними органів шляхом встановлення правових приписів визначають правила поведінки у сфері публічної фінансової діяльності, яких мають дотримуватися їх учасники, адже у випадку їх невиконання (неналежного виконання) відповідно до законодавства можуть застосовувати відповідні фінансово-правові санкції. Це необхідно для того, щоб не допустити, або ж зменшити чи припинити нанесення матеріальної шкоди у результаті недотримання встановленого порядку здійснення публічної фінансової діяльності [2, с. 147–148]. Отже, сутністю механізму фінансово-правової відповідальності, на нашу думку, є реакція держави (інших публічних утворень) в особі уповноважених ними органів на порушення суб'єктами фінансового права фінансового законодавства шляхом застосування відповідних фінансово-правових санкцій з метою підтримання встановленого порядку в сфері публічної фінансової діяльності.

На ефективність реалізації охоронної функції фінансового права впливають різні чинники, в тому числі й недосконале законодавство, яким регулюється порядок здійснення публічного фінансового контролю та механізм застосування фінансово-правової відповідальності. Так, незважаючи на внесення останнім

часом до законодавства чисельних змін щодо здійснення фінансового контролю, значну кількість проблем у цій сфері й досі не вирішено. А тому з метою підвищення ефективності здійснення публічного фінансового контролю пропонуємо до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» внести зміни, якими передбачити сучасні підходи (з урахуванням міжнародних стандартів) до проведення контрольних заходів, формування оптимальної системи контролюючих органів. Окрім того, варто передбачити більш активне впровадження та застосування видів і форм фінансового контролю не фіскального, а превентивного характеру — незалежного внутрішнього аудиту, громадського фінансового контролю тощо.

Іншим чинником, який впливає на ефективність реалізації аналізованих функцій фінансового права, вважаємо недоліки формування та використання понятійного апарату фінансового права загалом та окремо — інститутів публічного фінансового контролю та фінансово-правової відповідальності.

Зрозуміло, що належне фінансово-правове регулювання неможливе без сталого та науково обгрунтованого понятійного апарату. Натомість у фінансовому законодавстві щодо формулювання дефініцій, обрання термінів мають місце окремі проблеми. Так, у Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» досі не вживається поняття «публічний фінансовий контроль», у ПК України — поняття «фінансово-правовий штраф», «фінансово-правова пеня», а у БК України не визначено поняття «фінансово-правова санкція за порушення бюджетного законодавства». Хоча саме такі терміни є науково обгрунтованими та доцільними для вживання. Для вирішення цих та інших проблем термінологічного характеру пропонуємо внести відповідні зміни до зазначеного фінансового законодавства. Також недосконалою вважаємо як назву, так і структуру глав 11 та 12 ПК України, а тому пропонуємо ці глави об'єднати і назвою «Фінансово-правова відповідальність за порушення податкового законодавства».

Ці та інші заходи із удосконалення фінансового законодавства, на нашу думку, можуть суттєво поліпшити ефективність реалізації регулятивної та охоронної функцій фінансового права, а отже — забезпечити дотримання законності, правопорядку і фінансової дисципліни у процесі здійснення публічної фінансової діяльності.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Можна узагальнити, що регулятивна та охоронна функції є основними у механізмі фінансово-правового регулювання. Їх ефективна реалізація можлива за умови досконалого формулювання приписів фінансово-правових норм (якісних за змістом і ефективних щодо застосування), в тому числі й понятійного апарату фінансового права. З метою удосконалення механізму реалізації функцій фінансового права доцільно з-поміж іншого внести відповідні зміни до фінансового законодавства, удосконалити механізм публічного контролю та фінансово-правової відповідальності. Сформульовані у статті положення можуть слугувати подальшим науковим розробкам питань реалізації функцій фінансового права в цілому та їх окремих видів.

Список використаних джерел:

1. Гетманцев Д.О. Щодо забезпечення публічного інтересу для фінансового права / Д. О. Гетманцев // Часопис Київського університету права. — 2011. — № 4. — С. 150–153.

2. Дмитренко Е.С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України: Монографія / Е.С. Дмитренко. — К.: Юрінком Інтер. 2009. — 591 с.

References

1. Hetmantsev D.O. (2011). Concerning public interest in financial law. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava (Journal of the Kyiv University of Law)*, 4, 150–153 (in Ukr.).

2. Dmytrenko E.S. (2009). Legal liability of the subjects of financial law in the mechanism of legal provision of financial security of Ukraine. *Monohrafiya. Kyiv. Yurinkom Inter*, 591 (in Ukr.).

Стаття надійшла до редакції 26 квітня 2018 р.